

ARTIGO

**A importância da participação civil através de conselhos municipais na
formulação de políticas públicas**

Camila Silva Sales¹ & Mariana Costa Fagundes^{1,2}

¹Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal - UFF, ²Universidade Federal Fluminense - UFF

Disponível *on-line* em http://www.machadosobrinho.com.br/revista_online/index.php

RESUMO: Este trabalho possui como objetivo geral analisar e traçar as potencialidades e as fragilidades dos Conselhos Municipais, para que isso ocorra são enfatizado o significado e a importância dos Conselhos Municipais e das Políticas Públicas, além disso, relata como os Conselhos negociam os interesses sociais, sendo a participação social essencial para que todo o processo seja efetivo. Os Conselhos Municipais são instrumentos de planejamento, formulação, implementação, controle e avaliação das políticas públicas, são espaços institucionais previstos em lei que consolidam a participação da sociedade civil, traduzindo as demandas sociais em programas, planos, projetos e ações com o intuito de resolver problemas de interesse público. Este artigo é uma revisão bibliográfica que apresenta a contribuição positiva dos Conselhos, como um mecanismo essencial para a democracia participativa e representativa, porém, demonstra que ainda há muito a se aprimorar, as informações não podem permanecer restritas ao executivo, as trocas de experiências devem ser efetivas, as prefeituras devem investir em capacitação dos conselheiros, adotando procedimentos formalizados, alterando qualquer cultura política conservadora, promovendo a participação e definindo indicadores para quantificar e qualificar as políticas, de forma que tornem os serviços públicos mais eficientes, eficazes e efetivos.

Palavras-chave: Conselhos Municipais, Políticas Públicas, Participação Social.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como A Constituição Cidadã, institucionalizou os conselhos municipais como mecanismos de participação popular, criando espaços não estatais de debates e parceria entre a sociedade civil e o governo, reconfigurando os processos políticos na busca de maior eficiência dos serviços públicos (GOHN, 2011).

Os Conselhos Municipais redefiniram as normas e valores de como as agendas governamentais eram elaboradas, agregando novos atores sociais que possuem competência para identificar as demandas locais e reconhecer quais ferramentas e recursos irão supri-las, facilitando o planejamento, a formulação e a fiscalização das políticas públicas, principalmente em campos como a educação, saúde e assistência social, sendo decisivo no processo de democratização do poder local (SANTOS JÚNIOR, 2001).

Nesse cenário, este trabalho tem como objetivo geral analisar e traçar as fragilidades e potencialidades da participação social através dos Conselhos Municipais. Trata-se de uma revisão teórica de como os conselhos municipais afetam as políticas públicas e as agendas governamentais. Os objetivos específicos são: apresentar o que são políticas públicas e conselhos municipais, evidenciar como os conselhos assumem o papel de negociador dos interesses sociais e identificar a participação direta da população como fator determinante para a consolidação da democracia participativa. Este trabalho está apoiado em uma pesquisa bibliográfica de dados disponíveis no site do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), e de demais artigos

presentes na área.

O tema se justifica ao buscar tornar visível a importância da democracia participativa, mostrando como a população pode ser participante do processo decisório, ampliando a cidadania e qualificando a responsabilidade social na esfera local. Sendo um motivo para a realização desse trabalho a falta de conhecimento técnico dos cidadãos na hora de participar e fiscalizar a gestão pública.

O problema a ser tratado será: Quais as contribuições dos conselhos municipais para que as políticas públicas se tornem eficazes?

O que se pretende alcançar é a compreensão da gestão democrática como instrumento de eficiência e efetividade das políticas públicas.

REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 modificou a democracia brasileira, tornando o cidadão um ator político, redefinindo o conceito de cidadania e participação. De acordo com Tenório et al (2011, p. 61), “a participação social deixa de ser um privilégio para transformar-se em uma ação importante e de certa maneira necessária.” Os Conselhos são ferramentas formuladas a fim de criar espaços que possibilitem a sociedade civil de fiscalizar, controlar, propor medidas e auxiliar a aplicação dos recursos públicos de forma eficiente e eficaz (OLIVEIRA, 2010).

METODOLOGIA

Neste trabalho, o procedimento técnico utilizado é a pesquisa bibliográfica. Segundo Marconi e Lakatos (1992), a pesquisa bibliográfica é “o levantamento de toda a bibliografia já publicada, em forma de livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita”. Do ponto de vista de sua natureza o trabalho é apresentado na forma de pesquisa básica. Quanto aos objetivos, à pesquisa exploratória, e em relação à abordagem dos problemas a presente pesquisa é classificada como qualitativa.

RESULTADOS

CONSELHOS MUNICIPAIS

Os Conselhos Municipais são órgãos públicos, que fiscalizam, controlam, redesenham e avaliam as políticas públicas, sendo o principal instrumento de participação popular. Os Conselhos são expressões da coletividade, parte da engenharia política que representa a sociedade, são arenas decisórias com autonomia para mudar agendas governamentais produzindo mudanças sociais e políticas para a população (IBGE, 2012).

Segundo o IPEA (2014), para compreender o funcionamento dos Conselhos, é importante entender quais os tipos, os representantes e o de modo de operação. Esses e outros critérios estão em sua lei de criação ou em seu regimento interno. Existem vários tipos de Conselhos Municipais, eles podem ser: de direito da criança e do adolescente, do idoso, dos direitos da mulher, de educação, saúde, habitação, controle social, meio ambiente e outros, conforme as necessidades do município, recebendo a denominação de conselhos temáticos, pois funcionam como centro de discussões a temas determinados e relevantes ao desenvolvimento local. Os Conselhos de saúde, educação e assistência social são obrigatórios, para o repasse das verbas públicas entre os entes federativos. Os Conselhos podem ser consultivos, deliberativos ou normativos, dependendo da sua função. Além disso, os Conselhos podem ser compostos de 50% de representantes da sociedade civil e 50% de representantes dos órgãos públicos.

Conforme o IPEA (2014), as primeiras tarefas para estruturação de um Conselho são: elaborar o regimento interno, definir o calendário de reuniões, formular o plano de ação, convocar a conferência municipal da política pública a qual se refere, estruturar um plano de comunicação, definir as demandas em capacitação e estabelecer um plano para supri-las. Dessa forma, os Conselhos conseguem por meio das vias legais, organizar o processo de tomada de

decisão, construindo um espaço de diálogo e debate, a fim de deliberar o que é melhor para a sociedade naquele determinado momento.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos auxiliam a formulação de políticas públicas que é um conjunto de projetos, programas e atividades governamentais. A Constituição Federal de 1988 foi a que ampliou os direitos sociais e estes devem ser traduzidos em políticas públicas com o objetivo de gerar equidade na área social, efetivar a participação popular e o controle, valorizando a diversidade, alcançando o maior número de pessoas. Portanto, as políticas públicas devem ser construídas coletivamente, envolvendo o primeiro, segundo e terceiro setor, uma vez que é um processo decisório que vai envolver conflitos de interesses. E nessa pluralidade a participação garante que sejam evitadas redes de privilegiados (IBGE, 2012).

Dessa maneira, Teixeira (2002, p.3), define Políticas Públicas como

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos, leis, programas, linhas de financiamento, que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Diversos atores sociais procuram influenciar o processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, podem ser as organizações não governamentais, as mídias, os sindicatos, os movimentos sociais, as corporações empresariais, as associações da sociedade civil, as entidades representativas, os grupos políticos dentre outros (FARIA, 2011).

As políticas podem ser de Gestão Pública, de Infra Estrutura, Econômica e Social; as políticas públicas sociais englobam a saúde, educação, habitação, assistência social e ações afirmativas, afetando diretamente o cidadão. (VIANA, 1996).

O ciclo das políticas públicas é formado por várias etapas que são necessárias para que uma demanda vire uma política pública. As etapas incluem o surgimento da agenda que é o conjunto de prioridades de um ator a segunda etapa é a formulação, que é como a ideia vai ser transformada em políticas públicas. A terceira etapa é a implementação, a própria execução, uma vez, que a política esta formulada e já tem recurso orçamentário; começa a mobilização e a sua concretização a fim de gerar resultados e por último ocorre à avaliação que através de indicadores o Estado compara e avalia seu desempenho (IPEA, 2010).

A GESTÃO PARTICIPATIVA

A participação da sociedade civil permitiu ampliar a cidadania. Uma cooperação do cidadão nos processos decisórios os quais ele passa a ser gestor e a ter responsabilidades sociais no âmbito local, reconstruindo a cultura de acesso à gestão pública, essa relação de parceria se estabelece entre sociedade e Estado com o intuito de redefinir as prioridades sociais (GOHN, 2004).

Participação significa, segundo Teixeira (2001, p. 27):

‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

A Constituição de 1988 define vários mecanismos democráticos de participação, sendo os Conselhos Municipais espaços que buscam compensar as desigualdades de poder por meio

da oportunidade de participação igualitária. A democracia representativa assume uma postura de diálogo e resultados mútuos (TATAGIBA, 2002).

AS FRAGILIDADES E POTENCIALIDADES DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A análise empírica demonstra que os Conselhos precisam superar muitas barreiras para que eles sejam de fato canais de expressão das demandas da sociedade. As principais superações são: romper com relações patrimonialistas ainda existentes, criar novas práticas de seleção, investir em capacitação, conceder informações aos participantes para as tomadas de decisões, darem mais autonomia e responsabilidade aos conselheiros, investir em estrutura física adequada para as reuniões e debates, elaborar estratégias de mobilização e participação popular, aprimorar e fortalecer os espaços de diálogos, o governo deve cumprir as decisões estabelecidas com os conselheiros e estimular o planejamento e a fiscalização das ações (FARIA, 2011).

No entanto, apesar dos desafios, é favorável realçar que as vantagens de criar e manter os Conselhos são expressivas como: os conselhos são ferramentas democráticas de participação, dando a oportunidade da sociedade civil de influenciar as políticas públicas, propor ideias, controlar, fiscalizar e um dos grandes avanços são as plataformas online disponíveis na internet para participação direta do cidadão, tornando mais acessível e confortável o processo participativo, acarretando mais transparência, menos burocracia, permitindo uma interação com feedback, modernizando o aparelho estatal para aprimorar e alcançar melhores resultados (TEIXEIRA, 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral do presente trabalho foi atingido que foi analisar e traçar as fragilidades e potencialidades da participação social através dos Conselhos Municipais

A Constituição Federal de 1988 universalizou os direitos sociais e ampliou a cidadania, dessa forma modificou a relação que o Estado estabelecia com a sociedade, criando os Conselhos Municipais que através da participação direta proporcionaria a promoção das políticas públicas, cabendo ao gestor local coordenar os recursos e a mobilização social, afim de não reproduzir práticas clientelistas.

Os Conselhos Municipais são espaços de participação, fiscalização e transparência, favorecendo a ampliação de práticas democráticas. Esses espaços institucionais previstos em lei consolidam a participação da sociedade civil, traduzindo as demandas sociais em políticas públicas que são programas, planos, projetos e ações com o intuito de resolver problemas de interesse público. Os Conselhos têm capacidade de influenciar e deliberar na gestão pública, os conselheiros possuem responsabilidades para tornar os serviços públicos mais eficientes, eficazes e efetivos.

Diante de tudo o que foi exposto no transcorrer deste trabalho, pode-se concluir que apesar dos Conselhos Municipais contribuírem positivamente como um mecanismo essencial para a democracia participativa e representativa, porém ainda há muito a se aprimorar, as informações não podem permanecer restritas ao executivo, as trocas de experiências devem ser efetivas, as prefeituras devem investir em capacitação dos conselheiros, adotando procedimentos formalizados, alterando qualquer cultura política conservadora, promovendo a participação e definindo indicadores para quantificar e qualificar as políticas.

Um aspecto positivo são as plataformas online que possibilitam a participação sem burocracia, projetos podem ser votados, debatidos, fiscalizados, questionados, abrangendo a um enorme contingente de pessoas que participam e contribuem para a gestão pública, essas ferramentas além de cumprir um princípio Constitucional que é o da Publicidade, promove também a transparência. Deve, portanto, receber mais investimentos para ampliar a informação e promover a acessibilidade de forma sistemática.

Desse modo, os debates sobre os Conselhos Municipais e a participação merecem avaliações mais críticas, a fim de aprimorá-los para fortalecer sua capacidade de pressionar e

implementar políticas. Esse trabalho se limitou a expor através de uma pesquisa bibliográfica a importância dos Conselhos, e os fatores determinantes para seu funcionamento, como compreender o que são políticas públicas e gestão participativa.

Para os trabalhos a serem realizados no futuro referente ao tema, recomendam-se os seguintes tópicos: Como os Conselhos Municipais estimulam a participação local ou Como a Gestão Participativa local contribui de que forma para o desenvolvimento do país ou Qual o impacto das plataformas online na formação das agendas governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. Cadernos EBAPE. BR, Rio de Janeiro, 2011.

FARIA, C.; RIBEIRO, U. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In: PIRES, R. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

GOHN, M. da G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e Sociedade, 2004.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4º Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/WyNXDV>>. Acessado em: 15 de Setembro de 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução na última década**. Brasil em Desenvolvimento, 2010.

_____. Balanço da política social no novo milênio. In: **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

_____. **Conselhos Nacionais: Elementos Constitutivos para sua institucionalização**. Brasil. Brasília: Ipea, 2014.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

OLIVEIRA, L. C.; PINHEIRO, R. **A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

TATAGIBA, L. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil**. IN: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: AATR, 2002.

VIANA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** Revista de Administração Pública, 1996.